

IMPUESTO, EQUIDAD FISCAL Y PRESIÓN TRIBUTARIA EN REPÚBLICA DOMINICANA, 2009-2011

Germania Grullón, MBA, MS, CTC

Pedro Julio Garabot Maggiolo, MGP, MS, CTC

Resumen

La política fiscal es el conjunto de medidas e instrumentos de que se vale el Estado para recaudar los ingresos necesarios y organizar los gastos con miras a realizar las funciones del sector público, esto es, fomentar una mayor estabilidad y crecimiento económico, lograr la ocupación plena y asignar de modo eficiente los recursos. Cada una de estas funciones representa un objetivo legítimo de política gubernamental, así como un importante aspecto de desarrollo económico. Sin embargo, las mismas entran con frecuencia en conflicto con la dinámica social, específicamente con los actores sociales en juego y sus intereses o necesidades.

En efecto, uno de los grandes problemas que enfrentan los Estados y gobiernos, y de modo particular República Dominicana, es lo concerniente a la tributación y el tipo de gasto.

Este trabajo, que se basa en el análisis bibliográfico, persigue describir y analizar en términos generales la estructura tributaria dominicana, las características más relevantes del gasto y cómo pueden estas dos variables permitir mayor equidad y desarrollo.

Palabras clave: política fiscal, recaudación del Estado, calidad del gasto, equidad fiscal.

Introducción

El conjunto de impuestos y tributos que conforman la estructura tributaria de la República Dominicana ostenta las siguientes características:

- 1) No constituye un sistema tributario racional en el que los impuestos sean aplicados conforme al devenir histórico y en el que haya unidad y coherencia; su finalidad es la simple recaudación.
- 2) Los recursos que genera son insuficientes para satisfacer el nivel de exigencia del gasto público.
- 3) Posee una estructura inelástica, ya que los cambios en los volúmenes del PBI son generalmente de mayor proporción que los cambios en los volúmenes de las recaudaciones.
- 4) Sus estructuras son muy regresivas en términos reales porque los tributos que más aportan afectan en mayor proporción a los grupos sociales que poseen menor capacidad de pago.
- 5) Evidencia poca eficiencia en la orientación de los recursos hacia un proceso de desarrollo económico y social favorable a las grandes mayorías nacionales.
- 6) Es de difícil administración: abarca una gran diversidad de impuestos que se consideran excesivos. En efecto, según las técnicas modernas, un sistema tributario eficiente no debe exceder de doce o quince impuestos (Toribio & Reyes, 1998, pp. 143-144).

II. Marco teórico y conceptual

El impuesto es la prestación en dinero que el Estado, en ejercicio de sus poderes, exige a los contribuyentes responsables y obligados a ello en virtud de los ingresos generados por su actividad. Además, desde el punto de vista de la filosofía política, el impuesto puede ser entendido como un sacrificio individual para el beneficio colectivo en razón de la existencia de una desigual y asimétrica distribución de la propiedad de los bienes, la tierra y los medios de producción.

En la actualidad, el sistema tributario del país descansa en unas seis figuras impositivas que recaudan la mayor parte de los ingresos del gobierno:

impuesto sobre la renta (ISR), impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS), impuesto selectivo al consumo (ISC), impuesto a la propiedad inmobiliaria y al patrimonio (IPI / IVSS / vehículos), impuestos sobre uso de bienes y licencias e impuestos al comercio exterior.

El estudio de la problemática de los impuestos en cuanto instrumentos para la redistribución de las riquezas y de los ingresos es de gran importancia, sobre todo en momentos en que el mundo se encuentra inmerso en una profunda crisis que afecta principalmente a los grupos sociales vulnerables y que exige el uso adecuado de los sistemas tributarios para promover la gobernabilidad democrática y la equidad social. Junto al gasto público, la política impositiva puede representar una opción válida para desarrollar una política fiscal orientada a la cohesión social y al enfrentamiento exitoso de la pobreza, la indigencia y la desigualdad distributiva, tal como expresó el presidente de la república, Danilo Medina, en su discurso de toma de posesión el 16 de agosto de 2012.

Los impuestos tienen su origen en el precepto constitucional que establece que todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los límites de la justicia y la equidad (Centro Montalvo, 2010, pp. 7–8).

III. Metodología

La investigación que se presenta a continuación es de tipo documental y descriptiva. En base a la evaluación de textos, documentos, artículos y bases de datos disponibles, se establecen y describen los elementos fundamentales del sistema tributario dominicano, cuyo marco legal, institucional y operativo se somete además a un análisis histórico. El análisis y descripción de las características y aspectos fundamentales de los impuestos permitirá formular conclusiones sobre los diferentes aspectos estudiados.

IV. Antecedentes

4.1 Origen de los tributos en el mundo

El origen de los impuestos y contribuciones públicas es tan antiguo como la sociedad misma. En efecto, siempre que han existido comunidades

autónomas se han creado métodos para lograr que sus miembros presten la debida contribución material a la satisfacción de las necesidades comunes. La mayoría de los autores coincide en afirmar que las estructuras jurídicas en que descansan los impuestos fueron establecidas en Roma, que es considerada como la “cuna del derecho en general”. Pero también en la Biblia aparecen menciones claras de su existencia, variedad y obligatoriedad.

Históricamente los impuestos se han utilizado para financiar: 1) la guerra, 2) los ingresos del Estado, 3) las religiones y 4) la avaricia y el bienestar de reyes y faraones.

4.2 Historia y evolución de los impuestos en República Dominicana

Aunque el cobro de los impuestos en República Dominicana se remonta a los tiempos de la colonia, la existencia en nuestro país de un organismo administrador y colector de tributos y tasas internas tiene su origen en el año 1935, con la creación del Departamento de Rentas Internas, el cual dependía de la Secretaría de Estado del Tesoro y Crédito Público, como se denominaba en aquel entonces el hoy Ministerio de Hacienda.

En diciembre del año 1950 el impuesto sobre la renta es sustituido por el impuesto sobre el beneficio, el cual quedó, a partir del año 1951, bajo la administración de la Dirección General de Impuesto sobre el Beneficio. En 1958, conforme al Decreto 3877, la Dirección General de Rentas Internas se fusionó con la Administración General de Bienes Nacionales, lo que dio origen a la Dirección General de Rentas Internas y Bienes Nacionales.

En abril del año 1959, mediante la Ley nro. 5118, se creó la Dirección General Impositiva, entidad pautada para comenzar a funcionar a partir del primero de enero de 1960. Era el resultado de la fusión de la Dirección General de Rentas Internas, la Dirección General de Aduanas y Puertos, la Dirección General de Impuesto sobre el Beneficio y la Dirección General de la Cédula Personal de Identidad. Sin embargo, esta entidad nunca llegó a funcionar, toda vez que el 10 de octubre del 1959 se emitió la Ley nro. 5234 para suspender los efectos y la aplicación de la precipitada Ley 5118. De esta suerte, los organismos referidos mantuvieron su individualidad.

En el año 1963 se creó la Dirección General de Impuestos Internos, resultado de la fusión de las direcciones generales de impuestos sobre la renta y de rentas internas. En fecha 19 de julio del año 2006 se promulgó

la Ley nro. 227-06, que otorgó personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa y técnica a la Dirección General de Impuestos Internos.

V. Resultados

5.1 Recaudación en República Dominicana: impuestos directos e indirectos

En los veinte años comprendidos entre 1991 y 2011, las recaudaciones por concepto de cobro de impuestos en República Dominicana se multiplicaron por 23.73, pues pasaron de RD\$11,453.4 millones (1991) a RD\$271,804.2 millones (2011). Es indiscutible que el sistema tributario del país ha evolucionado positivamente en cuanto a los niveles de recaudación y a su composición (es decir en cuanto a si las operaciones gravadas corresponden al comercio, a las actividades internas, externas, etc.). Sin embargo, en ese mismo período su esencia regresiva sufrió muy pocos cambios. Pese a las reformas y cambios introducidos al sistema tributario dominicano en los últimos 21 años, la esencia regresiva e inequitativa de los impuestos se ha mantenido intacta.

El peso predominante de los impuestos indirectos respecto a los directos se revela en el hecho de que alrededor del 70% de las recaudaciones tributarias se sustentan en impuestos al consumo, los cuales no discriminan según la capacidad contributiva de las personas. Esta situación desvirtúa las funciones redistributivas del sistema tributario y neutraliza los efectos progresivos de los pocos impuestos directos que tiene el sistema (ver cuadro nro. 1).

Cuadro no. 1
INGRESOS FISCALES REPÚBLICA DOMINICANA 2010-2011
RD\$ MM

CONCEPTO	2009		2010		2011	
	RD\$	%	RD\$	%	RD\$	%
II- INGRESOS TRIBUTARIOS	219,445.4	100%	242,097.3	100%	271,804.2	100%
1) Impuesto sobre ingresos	54,127.9	25%	53,643.4	22%	65,205.0	24%
- Impuestos sobre la renta de las personas	15,436.9	7%	17,087.7	7%	20,672.8	8%
- Impuestos sobre los ingresos de las empresas	22,545.8	10%	21,475.4	9%	25,082.6	9%
- Otros impuestos sobre los ingresos	16,145.2	7%	15,080.3	6%	19,449.6	7%
2) Impuestos sobre la propiedad	10,877.6	5%	13,242.8	5%	15,654.5	6%
- Operaciones inmobiliarias	3,261.6	1%	3,863.5	2%	3,762.9	1%
- 17% registro de propiedad de vehículos	3,162.7	1%	4,233.7	2%	4,268.4	2%
- Impuestos sobre los activos (1%)	2,229.5	1%	2,448.5	1%	2,789.9	1%
- Impuestos sobre los activos financieros (Ley no. 139-11)	0.0	0%	0.0	0%	1,815.5	1%
- Activos traslativos	507.2	0%	532.5	0%	572.3	0%
- Impuestos a las viviendas suntuarias	472.8	0%	555.0	0%	629.1	0%
- Otros	1,243.8	1%	1,609.6	1%	1,816.4	1%
TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	65,005.5	30%	66,886.2	28%	80,859.5	30%
3) Impuestos internos sobre mercancías y servicios	132,497.7	60%	175,211.1	72%	190,944.7	70%
Impuesto a las transf. De bienes industrializados y servicios	69,876.8	32%	81,871.3	34%	89,610.2	33%
- ITBIS interno	42,069.0	19%	45,349.1	19%	46,357.3	17%
- ITBIS externo	27,807.8	13%	36,522.2	15%	43,252.9	16%
Impuestos sobre mercancías	48,774.9	22%	55,378.2	23%	62,333.6	23%
- Bebidas alcohólicas	13,343.3	6%	15,054.0	6%	16,239.7	6%
- Tabaco manufacturado	4,131.1	2%	4,529.2	2%	4,241.4	2%
- Impuesto sobre hidrocarburos (Ley no. 112-00)	18,889.7	9%	20,192.1	8%	22,052.9	8%
- Impuesto selectivo sobre hidrocarburos (Ley no. 557-05)	11,483.6	5%	14,405.6	6%	18,250.3	7%
- Otros	927.2	0%	1,197.3	0%	1,549.3	1%
Impuestos sobre los servicios	11,495.5	5%	12,240.2	5%	13,264.2	5%
- Impuestos sobre cheques	3,919.0	2%	4,261.7	2%	4,491.8	2%
- Impuesto selectivo sobre las telecomunicaciones	4,592.4	2%	4,885.6	2%	4,946.6	2%
- Impuesto selectivo sobre pólizas de seguros	2,978.4	1%	3,088.2	1%	3,237.8	1%
- Otros	5.7	0%	4.7	0%	588.0	0%
Impuestos sobre el uso de bienes y licencias	2,350.5	1%	2,312.9	1%	2,733.4	1%
- Derecho de circulación de vehículos de motor	1,224.7	1%	1,277.1	1%	1,300.2	0%
- Licencias para portar armas de fuego	345.9	0%	295.6	0%	252.7	0%
- Licencias para operar bancas de apuestas	199.0	0%	210.5	0%	114.9	0%
- Licencias sobre máquinas tragamonedas	409.1	0%	457.4	0%	528.1	0%
- Impuesto específico a bancas de apuestas	85.9	0%	0.0	0%	455.7	0%
- Otros	85.9	0%	72.3	0%	81.8	0%
4) Impuestos sobre el comercio exterior	21,942.2	10%	23,408.5	10%	23,003.3	8%
Sobre las importaciones	18,293.4	8%	19,491.7	8%	18,850.4	7%
- Arancel	18,264.4	8%	19,455.1	8%	18,801.4	7%
- Otros	29.0	0%	36.6	0%	490.0	0%
Sobre las exportaciones	131.8	0%	146.3	0%	181.4	0%
Otros impuestos al comercio exterior	3,517.0	2%	3,770.5	2%	3,971.5	1%
- Impuesto a la salida de pasajeros al exterior por aeropuertos y puertos	3,223.1	1%	3,428.2	1%	3,631.8	1%
- Derechos consulares	133.4	0%	132.3	0%	137.9	0%
- Otros	161.6	0%	210.0	0%	201.8	0%
TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS	154,439.9	70%	175,211.1	72%	190,944.7	70%
TOTAL IMPUESTOS	219,445.4	100%	242,097.3	100%	271,804.2	100%

5.2 Evasión fiscal

La evasión tributaria es uno de los principales problemas que tienen que enfrentar las autoridades fiscales en cualquier parte del mundo. Una de las razones que generalmente se esgrimen para evadir el pago de los impuestos es que no tiene sentido cumplir con dichas obligaciones: una gran parte de los recursos que el Estado obtiene de los contribuyentes es despilfarrada por la corrupción administrativa o el gasto irracional.

Las acciones legales contra la evasión tributaria en República Dominicana tienen un carácter esporádico, poco sistemático y coyuntural. Con muy poca frecuencia la administración tributaria adelanta procesos judiciales contra empresas o personas sospechosas de defraudar tributariamente al Estado.

Según la apreciación de autoridades y expertos, la administración tributaria, debido a las dificultades que tendría que afrontar en los tribunales, tiene la filosofía de procurar arreglos extrajudiciales con los supuestos evasores tributarios. Aparentemente al fisco le resulta más económico buscar acuerdos con los contribuyentes que recurrir a los tribunales, pues la legislación es débil y la justicia tiende a dictar sentencias perjudiciales al fisco.

5.2.1 Principales causas y grados de evasión en República Dominicana

La estructura del sistema tributario dominicano se caracteriza por una baja equidad formal en los impuestos, lo que favorece una alta evasión que se refleja en los bajos niveles de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Ello genera insuficiencias en las recaudaciones, lo que a su vez contribuye a agravar aún más los precarios niveles de equidad horizontal y vertical que deberían ser aumentados y reforzados mediante el funcionamiento del sistema.

Según estudios del Banco Central, la evasión en la tributación dominicana experimentó un ritmo creciente en la primera parte de la década de los 90, pues para 1991 representaba el 54.8%, en tanto que en 1994 se cifró en un 55.6% y en 1995 ascendió al 56%. Los impuestos que para 1995 soportaron una mayor evasión fueron el impuesto sobre los ingresos (60.7%), el impuesto sobre las importaciones (53.2%) y el impuesto a las transferencias de bienes industrializados y servicios ITBIS (50.29%). Aunque todavía la evasión continúa siendo muy alta, ha disminuido

notablemente en los últimos 10 años, gracias al mejor y mayor control que ha obtenido el Estado mediante el desarrollo tecnológico y la capacitación e incentivo al personal de la DGII⁵.

5.3 Presión tributaria

La media de presión tributaria en América Latina y el Caribe es de 16.7% del PIB según la CEPAL. Las más bajas están en Guatemala (10.8%), México (11.3%), Haití (11.5%) y República Dominicana (12.7%). Las más elevadas están en Uruguay (25.4%), Brasil (23.5%), Nicaragua (23.2%) y Bolivia (19.9%).

El Estado dominicano es un Estado pobre; no tiene capacidad económica para ser el catalizador de la distribución del ingreso. Si bien el país experimentó un crecimiento promedio del PIB de un 7.1% entre 2005 y 2011, se ha evidenciado una tendencia inversa en los ingresos que el Estado capta por concepto de tributación. En el 2005, luego de la reforma fiscal de octubre de 2004, la participación de los ingresos totales del gobierno (incluyendo los gobiernos municipales) en la riqueza nacional (PIB) fue de 15%. En 2004 había terminado en 12.9% del PIB. Siete años más tarde, en el año 2011, se retornó a una presión fiscal de 12.8 % del PIB (ver cuadro nro. 2).

⁵ La funcionaria gubernamental Germania Montás señaló en el periódico El Sol de Santiago, el martes 21-08-2012, que la evasión de impuestos en República Dominicana es todavía muy alta. La colocó en un 24% para el impuesto a las transferencias de bienes industrializados (ITBIS) y en más de 30% para el impuesto sobre la renta (ISR). La funcionaria dijo que el “truco” se encuentra en que los pagos se realizan en efectivo, de forma que la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) no tiene el modo de diferenciar si las compras son personales o de la empresa. Detalló, asimismo, que la DGII detectó unos 35 mil casos de comprobantes fiscales de compras personales, lo que fue el detonante para investigar a fondo la situación. Como resultado, las autoridades recaudadoras advirtieron que una indeterminada cantidad de empresas estaban financiando los gastos personales de sus dueños y ejecutivos con impuestos. Expresó además que la norma 06-2010, emitida por la DGII, pretende obligar a las empresas a volver a la legalidad, ya que con compras en efectivo por encima de los 50 mil pesos se viola la ley tributaria si son gastos que se hacen para evadir impuestos. En este sentido, para poder respaldar costos y gastos deducibles o que constituyan créditos fiscales o demás egresos con efectos tributarios, la norma establece que, en adición a los comprobantes fiscales con valor de crédito fiscal, los contribuyentes que efectúen pagos superiores a los 50 mil pesos deberán utilizar cualquiera de los medios establecidos en el sistema de intermediación bancaria y financiera que individualice al beneficiario y que sea distinto al pago en efectivo. La funcionaria también informó que, en busca de mejorar los cobros del gobierno, el próximo paso para atacar la evasión impositiva tendrá como objetivo las bancas de apuestas (unas 24 mil en total), las cuales no pagan impuestos por los premios que otorgan, una franca violación a las leyes tributarias. Por otra parte, entre los instrumentos de control que tiene la DGII están el reglamento, los comprobantes fiscales y las impresoras fiscales.

CUADRO No. 2			
EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA RD 1991 - 2011			
AÑO		PRESIÓN TRIBUTARIA	
1991		9.3%	
1992		10.9%	
1993		11.2%	
1994		10.6%	
1995		10.9%	
1996		10.6%	
1997		11.9%	
1998		11.9%	
1999		12.2%	
2000		12.5%	
2001		14.0%	
2002		13.8%	
2003		12.0%	
2004		12.9%	
2005		15.0%	
2006		14.6%	
2007		16.0%	
2008		15.0%	
2009		13.1%	
2010		12.7%	
2011		12.8%	

¿Cómo se explica esa incapacidad del Estado dominicano para alcanzar una presión fiscal adecuada que le permita contar con los recursos mínimos para establecer una política de equidad y crecimiento económico? Si la presión fiscal en República Dominicana es tan baja, ¿por qué hay sectores que con sobrada razón se quejan de la “pesada carga de impuestos que soportan”?

Ciertamente, hay sectores productivos con cargas tributarias excesivas. Si se suman los tributos y cargas laborales, los empresarios dominicanos tienen grandes dificultades para competir con sus pares regionales. ¿Pagan mucho o pagan poco? Ambas cosas a la vez. Pagan mucho porque las tasas son elevadas y aplicables a unos cuantos. Pagan poco porque hay demasiadas exenciones que reducen la base impositiva a un grupo pequeño. Existen unas 140 leyes sectoriales de exoneración fiscal. Entre estas, 34 leyes exoneran a sectores enteros del impuesto sobre la renta, 30

exoneran a otros sectores de aranceles de importación, 22 leyes exoneran del pago del impuesto al valor agregado (ITBIS), 13 exoneran del pago del impuesto a la propiedad y 11 exoneran del pago de impuesto selectivo al consumo. La mayoría de estos privilegios están en las zonas francas, el turismo, el sector de generación eléctrica y la industria local.

Estas exoneraciones, que en lenguaje especializado son denominadas gasto tributario, constituyeron en el año 2011 el 5.2% del PIB. El monto total del gasto tributario fue así de más de RD\$108 mil millones. Sin esa elevada suma de exoneraciones, la presión fiscal en ese mismo año hubiese alcanzado el 18.3% del PIB.

5.4 Calidad del gasto

La forma en que el gobierno gasta el dinero en una economía juega un rol importante en el crecimiento económico y la productividad. De acuerdo al *Manual de finanzas públicas* del FMI, los gastos del gobierno pueden clasificarse en gastos de capital y gastos corrientes. El gasto de capital se define como la compra de activos que quedan más allá de la provisión de un bien o servicio. Como ejemplos del gasto de capital se pueden mencionar la compra de bienes durables y capital físico para generar una ganancia, así como la construcción de obras de infraestructura como carreteras, hospitales, escuelas, presas, etc. Por otro lado, el gasto corriente se define como el gasto que solo afecta el periodo en que se origina. Ejemplos del mismo son los sueldos y salarios de médicos, el material gastable de un hospital, los subsidios y transferencias corrientes, entre otros.

El gasto de capital ayuda a promover la eficiencia y productividad en una economía, ya que mediante él se crea la infraestructura necesaria para promover el crecimiento económico. Es por esto que la forma y la calidad con que se gaste el dinero recaudado por el gobierno es vital.

En República Dominicana los gastos alcanzaron la cifra de RD\$322.785,6 millones en el año 2009 y de RD\$364.942,4 millones en el año 2010, representando ambos un 19.2% del PIB. Sin embargo, en esos mismos años, los gastos corrientes representaron un 13% y un 12.7%, respectivamente; mientras que los gastos de capital solo alcanzaron el 3.6% y el 3.7%. Por su parte, las aplicaciones financieras constituyeron entonces un 2.6 % y un 2.8% del PIB (ver cuadro nro. 3).

Cuadro no. 3
Ministerio de Hacienda
Dirección General de Presupuesto
Clasificación Económica del Gasto
Administración Central
(Expresado en Millones de RD\$)

Cuenta	Denominación	2009	2009	2010	2010
		RD\$	%	RD\$	%
2 1	GASTOS CORRIENTES	218,617.6	13.0%	242,149.7	12.7%
2 1 1	GASTOS DE OPERACIÓN	0.0	0.0%		0.0%
2 1 1 1	REMUNERACIÓN A EMPLEADOS		0.0%		0.0%
2 1 1 2	BIENES DIVERSOS		0.0%		0.0%
2 1 2	GASTOS DE CONSUMO	980,087.3	5.8%	144,508.5	5.6%
2 1 2 1	REMUNERACIÓN A EMPLEADOS	68,495.1	4.1%	72,254.3	3.8%
2 1 2 1	SERVICIOS PERSONALES	62,775.4	3.7%	65,942.1	3.5%
2 1 2 1	CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL	5,719.7	0.0%	6,312.1	0.3%
2 1 2 2	BIENES Y SERVICIOS	29,592.2	1.8%	33,823.1	1.8%
2 1 2 2	SERVICIOS PERSONALES	14,981.4	0.9%	16,450.5	0.9%
2 1 2 2	MATERIALES Y SUMINISTROS	14,610.8	0.9%	17,372.6	0.9%
2 1 2 2	IMPREVISTOS Y EMERGENCIA	0.0	0.0%	-	0.0%
2 1 3	INTERESES	31,211.9	1.9%	37,776.0	2.0%
2 1 3 1	INTERESES DEUDA INTERNA	20,657.0	1.2%	25,124.7	1.3%
2 1 3 2	INTERESES DEUDA EXTERNA	9,889.9	0.6%	12,107.8	0.6%
2 1 3 3	COMISIONES DEUDA PÚBLICA	665.0	0.0%	543.5	0.0%
2 1 4	PRESTACIONES SOCIALES	14,566.2	0.9%	15,734.4	0.8%
2 1 4 1	PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	14,566.2	0.9%	15,734.4	0.8%
2 1 5	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	74,752.2	4.5%	82,561.9	4.3%
2 1 5 1	AL SECTOR PRIVADO	14,877.7	0.9%	14,619.0	0.8%
2 1 5 2	AL SECTOR PÚBLICO	59,725.7	3.6%	67,736.6	3.6%
2 1 5 3	DONACIONES AL EXTERIOR	148.8	0.0%	206.3	0.0%
2 2	GASTOS DE CAPITAL	107,494.8	3.6%	149,664.5	3.7%
2 2 1	INVERSIÓN REAL DIRECTA	38,711.1	2.3%	52,245.2	2.7%
2 2 1 1	MAQUINARIAS Y EQUIPOS	2,929.2	0.2%	2,802.1	0.1%
2 2 1 2	CONSTRUCCIONES	4,949.0	0.3%	3,566.8	0.2%
2 2 1 3	INVERSIÓN POR CUENTA PROPIA	30,072.7	1.8%	45,174.1	2.4%
2 2 1 3	SERVICIOS PERSONALES	623.4	0.0%	626.2	0.0%
2 2 1 3	BIENES Y SERVICIOS	2,319.5	0.1%	3,596.3	0.2%
2 2 1 3	ACTIVOS NO FINANCIEROS	27,129.8	1.6%	40,951.6	2.2%
2 2 1 4	ACTIVOS PREEXISTENTES	103.1	0.0%	42.1	0.0%
2 2 1 5	OTROS ACTIVOS NO FINANCIEROS	657.0	0.0%	660.1	0.0%
2 2 1 6	IMPREVISTOS Y EMERGENCIA	0.0	0.0%	-	0.0%
2 2 3	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	21,321.4	1.3%	18,128.0	1.0%
2 2 3 1	AL SECTOR PRIVADO	188.7	0.0%	188.6	0.0%
2 2 3 2	AL SECTOR PÚBLICO	21,132.7	1.3%	17,899.4	0.9%
2 2 3 3	DONACIONES DE CAPITAL AL EXTERIOR		0.0%	40.0	0.0%
I	TOTAL GASTOS	326,112.4	16.6%	391,814.2	16.4%
2 3	APLICACIONES FINANCIERAS	44,135.5	2.6%		2.8%
2 3 1	ACTIVOS FINANCIEROS	995.9	0.1%		0.0%
2 3 1 1	CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS		0.0%		0.0%
2 3 1 2	COMPRA DE TÍTULOS Y VALORES		0.0%		0.0%
2 3 1 3	COMPRA DE ACCIONES	995.9	10.0%		0.0%
2 3 1 4	ANTICIPOS FINANCIEROS		0.0%		0.0%
2 3 2	PASIVOS FINANCIEROS	37,084.0	2.2%	28,277.3	2.7%
2 3 2 1	AMORTIZACIÓN DEUDA INTERNA	10,788.3	60.0%		1.5%
2 3 2 1	AMORTIZACIÓN DE DEUDAS INTERNAS	10,788.3	60.0%	28,277.3	1.5%
2 3 2 2	AMORTIZACIÓN DEUDA EXTERNA	26,295.7	160.0%	23,968.7	1.3%
2 3 2 2	AMORTIZACIÓN DE DEUDAS EXTERNAS	26,295.7	1.6%	23,968.7	1.3%
2 3 3	OTRAS APLICACIONES FINANCIERAS	6,055.6	0.4%	173.6	0.0%
2 3 3 1	INCREMENTO DE OTROS ACTIVOS FINANCIEROS		0.0%		0.0%
2 3 3 2	DISMINUCIÓN DE CUENTAS POR PAGAR	6,055.6	40.0%	173.6	0.0%
2 3 3 3	DISMINUCIÓN DE FONDOS DE TERCEROS		0.0%		0.0%
2 3 3 4	DISMINUCIÓN DEUDA FLOTANTE		0.0%		0.0%
II	TOTAL APLICACIONES FINANCIERAS	44,135.5	2.6%	52,419.6	2.8%
II-I+II	TOTAL GENERAL	370,247.9	19.2%	364,942.4	19.2%
Fuente: Reportes SIGEF			0.0%		0.0%
PRODUCTO INTERNO BRUTO		1,678,762.6	100.0%	1,901,896.7	100.0%

Además, en el 2010, el gasto público en educación fue solo del 2.2% del PIB, en tanto que en salud apenas alcanzó el 1.8 %. Estos niveles están por debajo de lo que necesita una nación para desarrollar el potencial de sus recursos (ver cuadro nro. 4).

MINISTERIO DE HACIENDA
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO CENTRAL
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO
(MM RD\$)

FUNCIONES	2009	2009	2010	2010
	RD\$	%	RD\$	%
Servicios personales	53,139.2	3.2%	58,087.5	3.1%
Multi-funcional	0.0	0.0%	906.6	0.0%
Administración General	27,111.2	1.6%	29,163.2	1.5%
Justicia y Orden Público	12,734.9	0.8%	13,068.1	0.7%
Defensa Nacional	9,048.5	0.5%	10,348.4	0.5%
Relaciones Internacionales	4,244.6	0.3%	4,601.3	0.2%
Servicios sociales	129,775.1	7.7%	138,267.5	7.3%
Educación	36,816.1	2.2%	41,854.2	2.2%
Deportes, Recreación, Cultura y Rel.	4,114.1	0.2%	4,812.8	0.3%
Salud	23,534.9	1.4%	33,369.1	1.8%
Asistencia Social	16,888.8	1.0%	19,945.5	1.0%
Vivienda y Urbanismo	7,859.3	0.5%	2,470.9	0.1%
Agua Potable y Alcantarillado	5,482.0	0.3%	5,827.8	0.3%
Servicios Municipales	15,152.6	0.9%	15,084.0	0.8%
Seguridad Social	19,927.4	1.2%	14,903.3	0.8%
Servicios económicos	63,365.6	3.8%	76,243.2	4.0%
Agropecuarios y pesca	8,063.4	0.5%	7,363.3	0.4%
Riego	1,779.2	0.1%	1,124.9	0.1%
Industria y Comercio	1,541.0	0.1%	1,467.2	0.1%
Minería	214.8	0.0%	46.4	0.0%
Transporte	19,673.2	1.2%	35,363.2	1.9%
Comunicaciones	1,017.0	0.1%	821.2	0.0%
Energía	29,030.7	1.7%	26,915.7	1.4%
Turismo	802.9	0.0%	1,895.4	0.1%
Trabajo	666.0	0.0%	677.2	0.0%
Bancas y Seguros	577.4	0.0%	568.7	0.0%
Deuda pública	31,175.6	1.9%	37,077.3	1.9%
Intereses y comisiones de la Deuda Pública	31,175.6	1.9%	37,077.3	1.9%
Protección del Medio Ambiente	1,183.9	0.1%	2,148.6	0.1%
Protección del Aire, Agua y Suelo	1,041.7	0.1%	2,022.8	0.1%
Protección de la Biodiversidad	142.2	0.0%	125.7	0.0%
No Clasificada	44,146.2	2.6%	53,118.2	2.8%
No Clasificada (amortización deuda)	44,146.2	2.6%	53,118.2	2.8%
Anticipos y Fondos de terceros	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Libramientos del año anterior	0.0	0.0%	0.0	0.0%
TOTALES	322,785.6	19.2%	364,942.4	19.2%

Incrementar el gasto significa establecer un pacto fiscal entre los principales actores políticos, económicos y sociales que impulse la ampliación de la base tributaria, racionalice las exoneraciones y combata la evasión.

Las intervenciones realizadas por el Estado y su provisión de bienes y servicios públicos —en salud, justicia, educación, infraestructura, etc.— son en promedio de baja calidad. El problema no siempre es el nivel de cobertura, sino el “equilibrio de bajo nivel” que estos tienen, como señala un importante trabajo del Banco Mundial.

VI. Conclusión

La política fiscal ha sido de vital importancia para el desarrollo y crecimiento de todas las naciones prácticamente desde el inicio de la humanidad. Sin embargo, la aplicación eficiente de la misma suele entrar en conflicto con los diferentes grupos sociales. Por un lado, el Estado requiere fondos para mejorar la educación, capacitar y pagar mejores sueldos a los servidores públicos, realizar mejoras en la salud, crear nuevos y modernos centros médicos, construir más viviendas, mejorar la calidad de las existentes, ejecutar obras que mejoren el transporte aéreo, marítimo y terrestre y acrecentar la seguridad de sus ciudadanos. Por otro, la mayoría percibe que lo que paga de impuestos no es retribuido de un modo adecuado, sino que es objeto de malversación o despilfarro por parte de los que gozan del poder en su momento.

En República Dominicana la recaudación de impuestos ha aumentado sustancialmente en los últimos tres años, si bien a un nivel inferior al crecimiento del PIB, lo que ha ocasionado que la carga tributaria no haya experimentado cambios significativos y que haya permanecido en alrededor el 13%. Esta carga aparenta ser baja, pero si consideramos que el 70% de los impuestos son indirectos, que existen muchos gastos fiscales y que la evasión fiscal podría encontrarse por encima del 30% (aun cuando ha disminuido notablemente respecto a años anteriores), comprendemos que la carga impositiva es de carácter regresivo. De ahí que no deba ser considerada como baja, especialmente para los sectores de menores ingresos.

La inversión de gastos de capital ha aumentado significativamente respecto a años anteriores, sin embargo, en relación con el PIB, apenas representaba un 3.7% en el 2010. Además consideramos también mínima la inversión en educación y en salud (2.2% y 1.8% del PIB para el 2010).

Todos los factores mencionados impiden el desarrollo y crecimiento de nuestro aparato productivo.

Necesitamos una política fiscal que combata la pobreza, la evasión, la delincuencia y la corrupción, y que promueva la transparencia y la competencia de las instituciones públicas y privadas. El país debe realizar una reforma que no penalice a los sectores productivos, pero tampoco a los consumidores. También debe reorientar el gasto en educación, salud y capacitación, preparar mejor a los servidores públicos, fortalecer la seguridad de los ciudadanos y evitar la malversación y los despilfarros.

Referencias Bibliográficas

- ARIAS TORRES, Eunice. (2011). *Unificación del Código Tributario* (4ta. edición). Santo Domingo: Amigo del Hogar
- BARNICHTA GEARA, Edgar. (2011). “La presión tributaria de R. D. no es tan baja”, *Listín Diario* (09 de agosto). Santo Domingo. Recuperado en: <http://www.listin.com.do/economia-y-negocios/2011/8/8/198933/>
- CASTILLO, Virginia. (2012). “Economista sugiere mejorar la calidad del gasto en República Dominicana”, *El Día* (23 de febrero). Santo Domingo. Recuperado en: <http://eldia.com.do/economista-sugiere-mejorar-calidad-del-gasto-en-republica-dominicana/>
- CEARA HATTON, Miguel. (2012). “El Estado debe mejorar la calidad del gasto”, *Diario Libre* (16 de julio). Santo Domingo. Recuperado en: http://www.diariolibre.com/movil/noticias_det.php?id=344002
- CENTRO MONTALVO. (2012). *Investigación sobre el sistema tributario dominicano*. Santo Domingo: autor
- DÍAZ, Luis Orlando. (2012). “Pavel Isa dice que la calidad del gasto es mala”, www.guasabaraeditor.blogspot.com (31 de enero). Santo Domingo. Recuperado en: <http://guasabaraeditor.blogspot.com/2012/01/pavel-isa-dice-que-la-calidad-del-gasto.html>
- ORTEGA TOUS, Julio. (2012). “El dedo en la llaga: el gasto tributario y la reforma fiscal”, *Diario Dominicano* (01 de abril). Santo Domingo. Recuperado en: <http://www.diariodominicano.com/opinion/109525/julio-ortega-tous/el-dedo-en-la-llaga-el-gasto-tributario-y-la-reforma-fiscaljulio-ortega-tous>

ROSS BRAVO, Jaime. (2009). *Derecho tributario sustantivo* (2da. edición). Santo Domingo: Editora Búho

TORIBIO, Juan y Reyes, Teófilo. (1998). *Finanzas públicas y gestión fiscal* (2da. edición). Santo Domingo: Triunfo Fast Printing